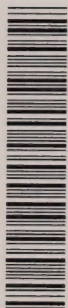


CA1

RG

-80 R27

Government  
Publications



3 1761 11708750 2

**Repeal of the Small Loans Act: Discussion Paper**





CAI  
RG  
-80R27

Government  
Publications

July 9, 1980  
le 9 juillet 1980

Discussion Paper  
Document de travail


REPEAL OF THE SMALL LOANS ACT  
ABROGATION DE LA LOI SUR LES PETITS PRÊTS

Department of Consumer and  
Corporate Affairs

Ministère de la Consommation  
et des Corporations

Department of Insurance

Département des Assurances



Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117087502>





Titre: Abrogation de la Loi sur les petits prêts

I. Objet

1. Le présent document a pour but de présenter le contexte en vue des mesures législatives possibles ayant trait à la Loi sur les petits prêts. La Loi place les emprunteurs et les prêteurs dans une situation pénible. Un allègement est requis de façon urgente.

II. Contexte

2. La Loi sur les petits prêts n'a pas été révisée de façon approfondie depuis 1956. Il y a des indications claires que ces plafonds désuets de taux d'intérêts imposent une situation pénible aux prêteurs qui doivent en tenir compte. Au cours des dernières années, les compagnies de prêts à la consommation, qui traditionnellement ont été les principaux fournisseurs de prêts aux emprunteurs dans le besoin, ont constamment perdu de l'argent sur les prêts effectués dans la catégorie des petits prêts, c'est-à-dire les prêts de \$1,500 ou moins. Seuls les plus importants de ces prêteurs continuent de consentir des petits prêts et ils subventionnent réciproquement ce commerce aux dépens de leurs prêts non réglementés supérieurs à \$1,500.
3. En conséquence, bon nombre de citoyens que la Loi visait à protéger ne peuvent obtenir des prêts inférieurs à \$1,500 ou ils sont obligés de passer un contrat pour contracter des emprunts plus importants non réglementés. Ils peuvent aussi devoir faire appel à des sources peu honorables et non surveillées pour obtenir les fonds nécessaires.
4. Etant donné que la Loi n'exige pas la détention d'un permis à un prêteur d'argent qui impose 1% par mois ou moins, les caisses d'épargne et de crédit, les caisses populaires et les compagnies fiduciaires, historiquement, n'ont pas détenu de permis. Toutefois, étant donné que dans leur cas les coûts des fonds sont plus élevés et qu'elles doivent imposer proportionnellement des taux supérieurs sur les prêts, ces institutions ont constaté qu'il était de plus en plus nécessaire de se placer en situation de détenteur de permis. La Loi s'applique donc maintenant à des groupes d'institutions pour lesquelles elle n'avait jamais été destinée, ce qui amène des anomalies administratives d'une ampleur considérable.
5. Comme la Loi sur les petits prêts a été révisée la dernière fois en 1956, l'octroi de crédit au comptant revêt de

Title: Repeal of the Small Loans Act

I. Object

1. The purpose of this paper is to provide background for legislative action relating to the Small Loans Act. The Act is causing hardship to both borrowers and lenders. Relief is urgently required.

II. Background

2. The Small Loans Act has not been revised in any significant way since 1956. There are clear indications that its outdated interest-rate ceilings are imposing severe hardship on lenders that fall within its scope. Over the past several years consumer loan companies, which traditionally have been the main providers of loans to necessitous borrowers, have consistently lost money on loans made within the small loans category, i.e. loans of \$1500 or less. Only the larger of such lenders are continuing to grant small loans and they are cross-subsidizing this business at the expense of their unregulated loans in excess of \$1500.
3. As a result, many citizens whom the Act was intended to protect are either unable to obtain loans of less than \$1500 or they are forced to contract for larger unregulated loans. They may also be forced to turn to disreputable and unsupervised sources for necessary funds.
4. Because the Act does not require the licensing of a money-lender that charges 1% per month or less, credit unions, caisses populaires and trust companies historically have not been licensed. However, because of the higher costs of funds to them and the need to charge commensurately higher rates on loans, these institutions increasingly have found it necessary to attain licensed status. As a result, the Act now applies to sets of institutions to which it was never intended to apply, bringing forth administrative anomalies of considerable magnitude.
5. Since the Small Loans Act was last revised in 1956, the extension of cash credit has taken new forms. These include the provision of cash advances under credit cards (developed by the banks) and revolving line-of-credit schemes. Because of certain technical provisions of the Act, money-lenders other than banks are fettered in their ability to provide cash loans through such modern variable credit programs. Thus, they have not been able to compete on equal terms with banks in this area.



nouvelles formes, qui comprennent la prestation d'avances d'argent en vertu de cartes de crédit (élaborées par les banques) et de régimes de marges de crédit renouvelables. En raison de certaines dispositions d'ordre technique de la Loi, les prêteurs d'argent autres que les banques sont gênés dans leur capacité d'offrir des prêts au comptant par l'entremise de ces programmes modernes de crédit variable. Ainsi, ils n'ont pu concurrencer les banques à des conditions égales dans ce domaine.

### III. La Loi sur les petits prêts

6. Le Département des assurances, sous la gouverne du ministre des Finances, administre la Loi sur les petits prêts. Celle-ci s'applique à tous les prêts jusqu'à concurrence de \$1,500; elle exige la détention d'un permis de la part des prêteurs qui imposent plus de 1% par mois (12% par année sur une base nominale); elle permet le paiement d'avance, sans peine, des prêts jusqu'à concurrence de \$1,500; elle exige que les prêts soient remboursés en versements mensuels "approximativement égaux"; et elle impose des plafonds de taux par tranche, c'est-à-dire: 2% par mois sur la partie allant de \$1 - \$300, 1% par mois sur la partie allant de \$301 - \$1,000 et  $\frac{1}{2}$ % par mois sur la partie allant de \$1,001 - \$1,500, ce qui donne la liste suivante d'échantillons de taux:

<u>Montant du prêt</u>	<u>Taux nominal annuel</u>
\$ 300	24.0%
\$ 500	21.7%
\$1000	17.7%
\$1300	16.2%
\$1500	15.2%

Il faut noter que le rendement maximum sur les prêts variant entre \$1,000 et \$1,500 se situe entre 15.2 et 17.7 pour cent. Dans le cas des prêteurs qui ne détiennent pas de permis, le rendement maximum est d'environ 12%. Pour ce qui est des prêteurs qui obtiennent leurs fonds sur le marché libre, ces taux laissent une marge inadéquate, en particulier en ce qui concerne les opérations à risque plus élevé.

7. La Loi s'applique à toutes les personnes ou sociétés, à l'exception des banques et des prêteurs sur gages, qui consentent des prêts. Ainsi, elle s'applique non seulement aux compagnies financières comme les caisses d'épargne et de crédit, les caisses populaires, les compagnies fiduciaires et les compagnies de prêts hypothécaires. La Loi n'englobe

### III. The Small Loans Act

6. The Small Loans Act is administered by the Department of Insurance under the direction of the Minister of Finance. It applies to all loans up to \$1500; it requires the licensing of lenders charging more than one per cent per month (12% per annum on a nominal basis); it permits the prepayment without penalty of loans up to \$1500; it requires that loans be repaid in "approximately equal" monthly instalments; and it imposes rate ceilings in step fashion; that is 2% per month on the portion from \$1 - \$300, 1% per month on the portion from \$301 - \$1000 and 1/2% per month on the portion from \$1001 - \$1500, which yields the following sample schedule of rates:

<u>Amount of Loan</u>	<u>Annual Nominal Rate</u>
\$ 300	24.0%
\$ 500	21.7%
\$1000	17.7%
\$1300	16.2%
\$1500	15.2%

It will be noted that the maximum yield on loans between \$1000 and \$1500 is between 15.2 and 17.7 per cent. For unlicensed lenders, the maximum yield is approximately 12%. For lenders that acquire their funds in the open market, these rates leave an inadequate margin, especially for higher-risk transactions.

7. The Act applies to all persons or corporations, except banks and pawnbrokers, that carry on the business of lending money. Thus, it applies not only to consumer loan companies, but also to such financial institutions as credit unions, caisses populaires, trust companies and mortgage loan companies. The Act does not cover vendor-credit, that is, credit extended by merchants in connection with the time-sale of goods or services.

### IV. Factors

#### The Interest Rate Ceilings

8. When the Act was last revised in 1956, the interest-rate ceilings were set at relatively high levels. In the intervening years, the increase in interest rates has gradually eroded the margin between lenders' costs of funds and the maximum interest rates permitted by the Act. Money-lenders licensed under the Act have suffered substantial and increasingly larger losses on small loans operations in each of the last six years.
9. Because of unprofitability, the number of consumer loan companies providing small loans declined from 89 in 1965 to 25 as of



pas le crédit du vendeur, c'est-à-dire le crédit accordé par les marchands relativement à la vente temporelle de biens ou de services.

#### IV. Facteurs

##### Les plafonds des taux d'intérêt

8. Lors de la dernière révision de la Loi en 1956, les plafonds des taux d'intérêt ont été établis à des niveaux relativement élevés. Pendant les années qui s'écoulèrent, la hausse des taux d'intérêt a progressivement resserré les marges bénéficiaires. Les prêteurs d'argent qui détiennent un permis aux termes de la Loi ont subi des pertes importantes et de plus en plus considérables sur les opérations relatives aux petits prêts au cours des six dernières années.
9. En raison de la non-profitabilité, le nombre de compagnies de prêts à la consommation qui accordent des petits prêts a diminué, passant de 89 en 1965 à 25 au 1er avril 1980. Il y a eu également une diminution importante du nombre de bureaux de succursales par l'entremise desquels ces détenteurs de permis rendent les prêts disponibles.
10. En conséquence, bon nombre d'emprunteurs que les compagnies de prêts à la consommation servent traditionnellement, en particulier les emprunteurs à risque plus élevé, ne peuvent obtenir de prêts inférieurs à \$1,500 ou ils doivent passer un contrat pour se procurer un montant plus important. Ils peuvent aussi devoir faire appel à des sources non honorables et non surveillées pour acquérir les fonds nécessaires.
11. D'autres prêteurs d'argent, comme les caisses d'épargne et de crédit, les caisses populaires et les compagnies fiduciaires qui, historiquement, ont pu consentir des prêts personnels à des taux inférieurs à ceux imposés par les compagnies de prêts à la consommation, trouvent que les taux maximums permis en vertu de la Loi n'offrent pas de marges bénéficiaires adéquates, en particulier sur les prêts variant entre \$1,000 et \$1,500. En conséquence, la capacité de ces prêteurs de servir les besoins de crédit de leurs membres et clients est moindre par les plafonds actuels des taux.
12. Tout plafond fixe de taux d'intérêt maintenu dans la Loi peut, au fil du temps, amener d'autres distortions du type visé dans les quatre paragraphes précédents. Une solution possible serait de supprimer complètement le plafond des

April 1, 1980. There also has been a significant reduction in the number of branch offices through which such licensees make loans available.

10. As a consequence, many borrowers traditionally served by consumer loan companies, particularly higher-risk borrowers, are either unable to obtain loans under \$1500 or must contract for larger amounts. They also may be forced to turn to disreputable and unsupervised sources for necessary funds.
11. Other money-lenders such as credit unions, caisses populaires and trust companies that historically have been able to make personal loans at rates lower than those charged by consumer loan companies are finding that the maximum rates allowed under the Act do not provide an adequate return, particularly on loans in the \$1000 to \$1500 range. Accordingly, the ability of such lenders to service the credit needs of their members and clients is being impaired by the present rate ceilings.
12. Any fixed interest-rate ceiling maintained in the statute itself may, with the passage of time, bring forth further distortions of the type described in the four preceding paragraphs. One solution would be to remove the interest-rate ceiling entirely and to rely on competition among lenders to keep the rates within acceptable bounds. At the same time, the government could establish a "criminal rate" - a threshold which should not be viewed as a ceiling, but as a level above which it would clearly be criminal to charge.
13. A second solution would be to provide Cabinet with the authority to prescribe interest-rate ceilings in the Small Loans Act by Order-in-Council. Such a procedure would permit the flexibility to set, and alter from time to time, the interest-rate ceiling by reference to lenders' cost of funds in the marketplace. It would also moderate the opposition of any group that may not wish to see the complete removal of interest-rate ceilings. However, difficulties can be foreseen in the establishment and adjustment of an appropriate interest-rate ceiling.

#### The Licensing, Inspection and Reporting Requirements

14. The chartered banks are the only financial institutions or lenders exempted from the scope of the Act. Their exempt status dates back to the adoption of the Act in 1940. It was preserved through the 1956 revision at least partly because banks were then subject to an interest-rate ceiling under the Bank Act. Although this ceiling was removed in 1967, banks continued to be exempt from the Small Loans Act. The current Bill revising the Bank Act maintains the exemption of banks from interest-rate ceilings in other legislation.



taux d'intérêt et de s'en tenir à la concurrence entre les prêteurs pour conserver les taux au sein de limites acceptables. Par la même occasion, le gouvernement pourrait établir un taux "délictueux" - un seuil qu'on ne devrait pas envisager comme un plafond mais comme un niveau au-delà duquel l'imposition de frais constituerait une infraction.

13. Une deuxième solution consisterait à fournir au Cabinet l'autorisation de prescrire des plafonds de taux d'intérêt dans la Loi sur les petits prêts et ce, par arrêté en conseil. Une telle procédure permettrait la flexibilité d'établir, et de modifier de temps à autre, le plafond des taux d'intérêt en égard au coût des fonds sur le marché pour les prêteurs. Cela ferait également ralentir la réaction de tout groupe qui peut s'opposer au retrait complet des plafonds de taux d'intérêt. Cependant, des difficultés peuvent survenir quant à l'établissement et à l'ajustement des plafonds de taux d'intérêt appropriés.

Les exigences relatives aux permis,  
à l'inspection et aux rapports

14. Les banques à charte sont les seules institutions financières ou prêteurs exemptés de la portée de la Loi. Leur situation d'exemption remonte à l'adoption de la Loi en 1940. Elles l'ont conservée pendant la révision de 1956, du moins en partie, parce que les banques étaient alors assujetties à un plafond de taux d'intérêt aux termes de la Loi sur les banques. Même si ce plafond a été supprimé en 1967, les banques ont continué à être exemptes de la Loi sur les petits prêts. Le Bill actuel remaniant la Loi sur les banques maintient l'exemption des banques des plafonds des taux d'intérêt dans d'autres législations.
15. Par contre, d'autres institutions financières, désireuses d'imposer des frais d'au-delà 1% par mois sur les prêts de \$1,500 ou moins, doivent détenir un permis en vertu de la Loi. A l'obtention de l'état de détenteur de permis, elles peuvent imposer des taux jusqu'à concurrence des taux maximums prévus dans la Loi, décrits précédemment au paragraphe 6. De plus, elles doivent se soumettre à des inspections annuelles du Surintendant des assurances et fournir des états annuels à l'égard de la conduite de leurs affaires. Elles sont également assujetties à des cotisations annuelles pour couvrir les coûts d'administration de la Loi.
16. Depuis toujours, les caisses d'épargne et de crédit et les caisses populaires n'ont pas été obligées de détenir un

15. On the other hand, other financial institutions that wish to charge more than 1% per month on loans of \$1500 or less must become licensed under the Act. Upon obtaining licensed status they may charge rates up to the maximum rates provided in the Act, described earlier in paragraph 6. Additionally, they are required to submit to annual inspections by the Superintendent of Insurance and to provide annual statements in respect of the conduct of their business. They are also liable for assessments made annually to cover the costs of administration of the Act.
16. Historically, credit unions and caisses populaires have not been required to become licensed under the Act because they charged less than 1% per month. Currently, however, they cannot reasonably be expected to charge less than 12% per annum. As a result, approximately 3700 credit unions and caisses populaires may be forced to become licensed. At May 1, 1980 there were already 945 credit unions and caisses populaires licensed under the Act, their licensing having been facilitated by interim administrative arrangements agreed upon by the Department of Insurance and the several provincial centrals with which most locals are affiliated.
17. Similarly, until recent years trust companies and mortgage loan companies generally have not been affected by the Act. However, as they became more active in the consumer lending field and as interest rates increased, they too have had to obtain licensed status in order to carry on profitably their small loans operations. Within the past year, 10 such companies have become licensed, bringing the total of such licensees to 14 as of May 1, 1980.
18. There is little purpose served by having the licensing, inspection and reporting provisions of the Small Loans Act apply to credit unions, caisses populaires, trust companies and mortgage loan companies. They are already licensed or supervised at either the federal or provincial level and the additional requirement to be licensed and supervised under the Small Loans Act represents duplication.
19. Moreover, existing administrative resources could not cope with the situation if all or even a significant number of these institutions sought licences. It also seems entirely inappropriate to attempt to apply to such kinds of institutions inspection and reporting techniques designed for the traditional type of lender regulated by the Small Loans Act.
20. One solution lies in exempting these kinds of institutions from the licensing, inspection and reporting provisions of the Act.



permis en vertu de la Loi, parce qu'elles imposaient des frais inférieurs à 1% par mois. Toutefois, actuellement, elles ne peuvent, de façon rentable, imposer des frais inférieurs à 12% par année. En conséquence, environ 3,700 caisses d'épargne et de crédit et caisses populaires peuvent être obligées de détenir un permis. Au 1er mai 1980, il y avait déjà 945 caisses d'épargne et de crédit et caisses populaires qui détenaient un permis en vertu de la Loi, ceci ayant été facilité par des arrangements administratifs intérimaires auxquels avaient convenu le Département des assurances et les nombreuses centrales provinciales auxquelles la plupart des locales sont affiliées.

17. De même, jusqu'à ces dernières années, les compagnies fiduciaires et les compagnies de prêts hypothécaires, en générale, n'ont pas été touchées par la Loi. Toutefois, à mesure qu'elles sont devenues plus actives dans le domaine des prêts à la consommation et que les taux d'intérêt ont augmenté, elles ont dû également obtenir l'état de détenteur de permis afin de pratiquer, de façon rentable, leurs opérations relatives aux petits prêts. Au cours de l'an dernier, 10 compagnies de ce genre ont obtenu un permis, ce qui a porté le total de ces détenteurs de permis à 14 au 1er mai 1980.
18. L'objectif servi est minime si l'on applique les dispositions de la Loi sur les petits prêts relatives aux permis, à l'inspection et aux rapports aux caisses d'épargne et de crédit, aux caisses populaires, aux compagnies fiduciaires et aux compagnies de prêts hypothécaires. Celles-ci sont déjà des détenteurs de permis ou surveillées soit au niveau fédéral ou provincial et l'exigence additionnelle d'obtenir un permis ou d'être surveillée en vertu de la Loi sur les petits prêts représente un chevauchement.
19. De plus, les administrations actuelles ne pourraient s'en tirer si la totalité ou même un nombre important de ces institutions projetaient d'obtenir un permis. Il semble aussi tout à fait inapproprié de tenter d'appliquer à ces types d'institutions des techniques relatives à l'inspection et aux rapports, conçues pour le type traditionnel de prêteur réglementé par la Loi sur les petits prêts.
20. Une solution repose dans l'exemption de ces types d'institutions des dispositions de la Loi relatives aux permis, à l'inspection et aux rapports. Dans ce scénario, elles continueraient d'être assujetties aux plafonds des taux d'intérêt (selon la forme qu'ils peuvent prendre) ainsi qu'aux autres dispositions s'appliquant aux prêteurs d'argent qui demeureraient sous l'égide de la Loi. Ceci

In this scenario, they would continue to be subject to interest-rate ceilings (in whatever form they may take) as well as the other provisions applicable to those money-lenders that would remain covered by the Act. This would appear to be fair in equity to such other money-lenders.

21. Another solution lies in granting these kinds of financial institutions total exemption from the Act. This would place them in the same position as banks so far as the Act is concerned. The result, of course, would be that the Act would have very diminished application as it would then apply only to consumer loan companies and other money-lenders.

#### Variable Credit

22. As used here, variable credit relates to credit granted under credit cards and lines-of-credit where the cardholder or the person to whom a line-of-credit facility has been granted may obtain cash advances on demand from time to time, up to an established maximum amount.
23. When the Act was last revised in 1956, the development and widespread use of credit cards and lines-of-credit lending was not foreseen. As a consequence, certain provisions of the Act were drawn having regard to the extension of cash loans in the manner then in vogue. These provisions (such as the maximum duration of loans and repayment terms) are incompatible with the extension of variable credit and thus present technical obstacles to the offering of variable credit by money-lenders subject to the Act. There is, therefore, inequity in the position of such money-lenders vis-à-vis banks.
24. Several trust companies have commenced the issue of credit cards and others are planning to do so. Credit unions and caisses populaires have introduced various kinds of line-of-credit programs and consumer loan companies are anxious to do likewise. The offering of these facilities by such financial institutions is essential to their ability to compete with the chartered banks. At present the banks, by virtue of being exempt from the Small Loans Act, are free to engage in the provision of variable credit by way of credit cards.
25. A solution lies in eliminating the application of these inhibiting provisions from loans made under variable credit schemes but making such loans subject to certain terms and conditions prescribed by Regulations under the Act. The terms and conditions need not be elaborate but probably should be framed to reflect the better of the practices currently followed by banks in the operation of their credit card programs. The terms and conditions should also reflect, to the extent possible,



paraîtrait être équitable pour ces autres prêteurs d'argent.

21. Une autre solution serait d'exempter ces types d'institutions financières en totalité de la Loi, ce qui les placerait dans la même situation que les banques en autant que la Loi est concernée. Il en résulterait, naturellement, que l'application de la Loi serait très diminuée puisque ladite Loi ne s'appliquerait alors qu'aux compagnies de prêts à la consommation et à d'autres prêteurs d'argent.

#### Crédit variable

22. Comme on l'entend ici, le crédit variable a trait au crédit accordé en vertu de cartes de crédit et de marges de crédit lorsque le détenteur d'une carte de crédit ou la personne à qui une marge de crédit a été accordée peut obtenir des avances d'argent à vue, de temps à autre, jusqu'à un montant maximal établi.
23. Lorsque la Loi a été révisée la dernière fois en 1956, l'expansion et l'usage très répandu des prêts en vertu de cartes de crédit et de marges de crédit n'étaient pas prévus. Comme conséquence, certaines dispositions de la Loi ont été libellées en égard à l'octroi de prêts au comptant de la manière alors en vogue. Ces dispositions (comme celles ayant trait à la durée maximale des prêts et aux conditions de remboursement) sont incompatibles avec l'octroi de crédit variable et, par conséquent, présentent des obstacles techniques à l'offre de crédit variable par les prêteurs d'argent assujettis à la Loi. Il y a donc iniquité dans la situation de ces prêteurs d'argent par rapport aux banques.
24. Plusieurs compagnies fiduciaires ont commencé à délivrer des cartes de crédit, et d'autres se proposent de le faire. Les caisses d'épargne et de crédit et les caisses populaires ont établi divers types de programmes de marges de crédit et les compagnies de prêts à la consommation sont désireuses de faire de même. L'offre de ces facilités par ces institutions financières est essentielle pour ce qui est de leur capacité de concurrencer les banques à charte. A l'heure actuelle, les banques, en raison du fait qu'elles sont exemptées de la Loi sur les petits prêts, sont libres de s'engager dans l'octroi de crédit variable au moyen de cartes de crédit.
25. Une solution consisterait à éliminer l'application de ces dispositions gênantes à l'égard des prêts effectués en vertu des régimes de crédit variable, et à assujettir ces prêts à certaines conditions prescrites par règlement en vertu de la

certain fundamental rights of borrowers that presently are contained in the Act such as the right to repay at any time and without penalty outstanding principal balances.

26. Further, there are conflicting views on the question of whether or not, under credit card or revolving credit agreements, credit extended concomitantly with the purchase of goods or services constitutes a "loan" within the meaning of the Act. In substance this type of credit does not differ from credit extended by merchants on the time-sale of goods or services, an aspect of consumer credit not covered by the Act. In the circumstances and to remove doubt on the point, it would seem appropriate to make clear that credit in this form is not a "loan" for the purposes of the Act.

#### V. Alternatives

27. Repeal of the Small Loans Act would resolve in a simple manner the problems that the Act presently creates. This course of action should be considered seriously as it seems entirely appropriate for a number of other reasons, especially the following:

(a) Legislation of this type no longer is necessary to prevent the exploitation of necessitous borrowers, the original purpose of the Small Loans Act. The circumstances under which persons may need cash loans for emergency purposes are much less common than when the Act was conceived because of the introduction over the years of various social welfare and income maintenance programs.

(b) Borrowers now have access to many more sources of consumer credit than existed in the late 1930's and early 1940's. Banks have entered the consumer loan field in a major way, there has been considerable growth in comparable services provided by the credit union/caisses populaires movement and trust companies have become increasingly active in consumer loan activity.

(c) There has been a widespread distribution and use of credit cards with the result that the necessity of obtaining cash loans for consumer purchases is much less than it used to be.

(d) The scope of the Act has narrowed considerably as loan balances covered by it now represent less than  $\frac{1}{2}$  of 1% of total consumer credit outstanding.

(e) The provinces have enacted, and are continually updating, consumer protection legislation that requires lenders to provide fuller disclosure of credit costs and that provides various other remedies for borrowers, thereby affording protection to consumers that did not exist when the Small Loans Act was adopted.



Loi. Il n'est pas nécessaire que ces dispositions soient détaillées, mais elles doivent probablement être encadrées de façon à traduire les meilleures pratiques suivies actuellement par les banques dans la mise en application de leurs programmes de cartes de crédit. Les conditions doivent traduire également, dans la mesure du possible, certains droits fondamentaux des emprunteurs qui, actuellement, sont contenus dans la Loi, comme le droit de rembourser en tout temps et sans peine les soldes impayés du principal.

26. De plus, les points de vue sont contradictoires à savoir si, en vertu de contrats de cartes de crédit ou de crédit renouvelable, le crédit consenti coïncidant avec l'achat de biens ou de services, constitue un "prêt" au sens de la Loi. Ce genre de crédit n'est pas très différent du crédit qu'offrent les marchands relativement à la vente temporelle de biens ou de services, un aspect du crédit à la consommation qui n'est pas englobé dans la Loi. Dans ces circonstances et afin de dissiper tout doute à cet égard, il semblerait approprié d'établir clairement que le crédit de ce genre n'est pas un "prêt" aux fins de la Loi.

#### V. Solution de rechange

27. L'abrogation de la Loi sur les petits prêts constituerait une initiative simple pour corriger les problèmes que pose actuellement la Loi. Cette mesure doit être considérée sérieusement puisqu'elle semble tout à fait appropriée pour de nombreuses raisons, comme par exemple:
  - a) Une mesure législative de ce genre n'est plus nécessaire pour empêcher l'exploitation des emprunteurs qui sont dans le besoin, ce qui était la principale raison d'être de cette Loi. Compte tenu de l'introduction, au cours des années, des divers programmes relatifs au bien-être social et à la sécurité du revenu, les circonstances où les consommateurs peuvent avoir un besoin urgent d'argent comptant sont beaucoup moins fréquentes que lorsque la Loi est entrée en vigueur.
  - b) Les emprunteurs ont maintenant accès à beaucoup plus de sources de crédit à la consommation que celles qui existaient à la fin des années '30 et au début des années '40. Les banques ont accédé au domaine des prêts à la consommation sur une grande échelle, le mouvement des caisses d'épargne et de crédit/caisses populaires et les compagnies fiduciaires sont devenues de plus en plus actives dans le secteur des prêts à la consommation, ce qui a fait croître considérablement les services similaires.

28. Outright repeal would on the other hand leave borrowers without the protection of any interest-rate ceilings. It would also eliminate borrowers' rights to prepay loans without penalty albeit that these statutory rights are confined to loans of \$1500 or less covered by the Small Loans Act.
29. However, these arguments would diminish if repeal were accompanied by the establishment in the Criminal Code of a "criminal rate", being a rate of interest above which it would be clearly criminal to charge. The arguments also lose forcefulness when it is considered that (a) the new Bank Act will permit regulation of prepayment penalties on consumer loans made by banks which supply approximately two-thirds of consumer credit compared to the less than  $\frac{1}{2}$  of 1% covered by the Small Loans Act, (b) it is intended that the Interest Act will be amended to regulate prepayment penalties on consumer loans made by other money-lenders, including consumer loan companies, and (c) historically, credit unions and caisses populaires have always given borrowers the right to prepay loans without penalty.
30. An alternative to repeal is amendment of the Act. As a minimum, amendments would have to address the problems described in paragraphs 8 to 26, inclusive. However, as such amendments would necessarily involve, inter alia, an increase in the interest-rate ceilings, difficulties would arise in setting and adjusting appropriate new ceilings.

#### VI. Financial Considerations

31. None.

#### VII. Federal-Provincial Relations

32. Discussions with the provinces are proceeding in the Federal-Provincial Task Force on Consumer Credit which was established in July 1977, by Ministers responsible for consumer affairs.
33. There is no clear consensus amongst provinces as respects positive features of the Small Loans Act. Some provinces perceive benefits in the retention of interest-rate ceilings and the rights of borrowers to prepay loans without penalty. These provinces may be displeased with repeal of the Act because such course would remove these consumer benefits. However, since consumer loans made by banks and other federal financial institutions will be subject to regulation as respects prepayment penalties and if repeal is accompanied by the establishment of a "criminal rate", repeal of the Act is not likely to give rise to strong objections.



- c) Il y a eu une expansion et un usage très répandu des cartes de crédit réduisant ainsi la nécessité pour le consommateur d'obtenir des petits prêts au comptant.
- d) L'importance de la Loi a diminué considérablement puisque les soldes des prêts qu'elle régit représentent maintenant moins d'un demi de 1% du total du crédit à la consommation en circulation.
- e) Les provinces ont décrété et continuent de mettre à jour des mesures législatives pour la protection du consommateur, lesquelles exigent des prêteurs de divulguer plus ouvertement les coûts du crédit et qui offrent diverses autres solutions aux emprunteurs, ce qui procure une protection aux consommateurs qui n'existait pas lorsque la Loi sur les petits prêts a été adoptée.
28. Par contre, on doit reconnaître que l'abrogation sans réserve retirerait aux emprunteurs la protection qu'offrent les plafonds des taux d'intérêt. Elle leur retirerait également les droits de payer d'avance, sans pénalité, bien que ces droits réglementaires se limitent aux prêts de \$1,500 ou moins prévus dans la Loi sur les petits prêts.
29. Cependant, ces arguments perdraient de leur valeur si l'abrogation était accompagnée de l'établissement d'un taux "délictueux" au Code criminel, soit un taux au-delà duquel l'imposition de frais constituerait une infraction. Ils perdent également de leur valeur lorsque l'on tient compte que a) la nouvelle Loi sur les banques donnera le pouvoir de réglementer les pénalités à l'égard des prêts à la consommation, consentis par les banques et payés d'avance, qui représentent approximativement deux-tiers du crédit à la consommation comparativement à un demi de 1% en ce qui concerne la Loi sur les petits prêts; b) on a l'intention de modifier la Loi sur l'intérêt afin de réglementer l'imposition de pénalités à l'égard des prêts à la consommation consentis par d'autres prêteurs d'argent, y compris les compagnies de prêts à la consommation; c) depuis toujours, les caisses d'épargne et de crédit et les caisses populaires ont accordé aux emprunteurs le droit de rembourser leurs prêts d'avance, sans pénalité.
30. Une solution de rechange à l'abrogation de la Loi serait d'y apporter des modifications. Au minimum, ces modifications devraient traiter les problèmes décrits aux paragraphes 8 à 26 inclusivement. Cependant, puisque ces modifications comprendraient, entre autres, un relèvement des plafonds des taux d'intérêt, des problèmes se poseraient quant à

#### VIII. Industry Recation

34. Financial institutions directly affected by the Act have been pressing strongly for repeal. If the Act is not repealed, the consumer loan industry and the credit union/caisses populaires movement can be expected to continue to criticize vigorously the failure to respond to the problems created by the Act in its present form.

#### IX. Public Reaction

35. While recognizing the economic arguments against direct regulation of interest rates, the Consumers Association of Canada ("CAC") has nonetheless supported retention of graduated ceilings as set by, and periodically adjusted through, regulation. The CAC has also advocated increasing the range of loans subject to the Small Loans Act to \$7,500. On the other hand, the constituency represented by the Canadian cooperative movement, with several million members, has clearly signalled its opposition to the continued existence of the Act.

#### X. Inter-Departmental Consultations

36. The Departments of Insurance, Finance and Consumer and Corporate Affairs are the only Departments having a significant interest in the Small Loans Act and in consumer credit matters generally. Officials of these Departments are well aware of the problems created by the Act in its present form. All three Departments feel that repeal of the Act is an appropriate and desirable course at this time. The Department of Consumer and Corporate Affairs has emphasized that repeal should be accompanied by the establishment in the Criminal Code of a "criminal" rate of interest and by an amendment to the Bill revising the Bank Act to regulate both late payment and prepayment penalties as well as use of the rule of 78's. The Departments of Insurance and Finance accept this concurrent action.



l'établissement et à l'ajustement des nouveaux plafonds appropriés.

#### VI. Considération financière

31. Aucune.

#### VII. Relations fédérales-provinciales

32. Des discussions avec les provinces se poursuivent au niveau de l'équipe de travail fédérale-provinciale du crédit à la consommation, qui a été établie en juillet 1977 par les ministres responsables des affaires des consommateurs.

33. Le point de vue des provinces n'est pas unanime en ce qui concerne les points positifs de la Loi sur les petits prêts. Certaines provinces croient qu'il serait avantageux de maintenir les plafonds des taux d'intérêt ainsi que les droits des emprunteurs de payer les prêts d'avance, sans pénalité. Ces provinces ne seraient pas heureuses de l'abrogation de la Loi puisque cette initiative éliminerait ces avantages pour le consommateur. Cependant, puisque les prêts à la consommation consentis par les banques et autres institutions financières fédérales seront assujettis au Règlement à l'égard des pénalités relatives aux paiements d'avance et si l'abrogation est accompagnée de l'établissement d'un taux "délictueux", il est probable qu'elle ne donnera pas lieu à de fortes oppositions.

#### VIII. Réaction de l'industrie

34. Les institutions financières directement touchées par la Loi appuient fortement l'abrogation. Si l'abrogation de la Loi n'a pas lieu, il est fort probable que l'industrie de prêts à la consommation et le mouvement des caisses d'épargne et de crédit/caisses populaires continueront de critiquer vigoureusement l'absence de solutions aux problèmes que la Loi crée en sa forme actuelle.

#### IX. Réaction du public

35. Tout en reconnaissant les arguments d'ordre économique contre la réglementation directe des taux d'intérêt, l'Association des consommateurs du Canada (ACC) favorise néanmoins le maintien des plafonds progressifs établis et ajustés de temps à autre par les règlements. L'ACC préconise également l'augmentation des montants des prêts assujettis à la Loi sur les petits prêts jusqu'à concurrence de \$7,500. D'autre part, les citoyens faisant partie du mouvement coopératif canadien, qui compte plusieurs millions





de membres, ont clairement signalé leur opposition au maintien en vigueur de la Loi.

X. Consultations interministérielles

36. Le Département des assurances, les ministères des Finances et de la Consommation et des Corporations seront les seuls département et ministères qui ont un intérêt important dans la Loi sur les petits prêts et dans les questions de crédit à la consommation en général. Les fonctionnaires de ces organismes sont au courant des problèmes que la Loi crée en sa forme actuelle. Ces trois organismes estiment que la meilleure approche à ce moment-ci serait l'abrogation de la Loi. Le ministère de la Consommation et des Corporations insiste pour que l'abrogation soit accompagnée de l'établissement d'un taux d'intérêt "délictueux" au Code criminel et de la modification du Bill remaniant la Loi sur les banques pour réglementer les pénalités à l'égard des paiements tardifs et d'avance, ainsi que l'utilisation de la méthode de ventilation proportionnelle à l'ordre numérique inversé des périodes (rule of 78). Le Département des assurances et le ministère des Finances acceptent cette initiative simultanée.









DUO-TANU  
50425  
MADE IN INDIA